

KOMENTARI ZAKONA

# Komentari na Nacrt zakona o socijalnoj karti

---

<https://www.a11initiative.org/>



# Komentari na nacrt zakona o socijalnoj karti

U Beogradu, 5. jula 2019. godine

Na osnovu poziva koje je na svojoj internet prezentaciji objavilo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o socijalnoj karti, udruženja A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava i Share fondacija, podnose komentare na predloženi nacrt zakonskog teksta.

Za svu dalju komunikaciju sa podnosiocima ovog komentara, molimo da koristite sledeće adrese: A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Džordža Vašingtona 54/7, 11000 Beograd ili e-mail adrese: [office@a11initiative.org](mailto:office@a11initiative.org) i [d.curcic@a11initiative.org](mailto:d.curcic@a11initiative.org)

Polazeći od ciljeva koji su navedeni u čl. 3. Nacrta, koji se odnose na „stvaranje jedinstvene evidencije u oblasti socijalne zaštite, kao i uspostavljanje mehanizama za sprovođenje racionalne i efikasnije socijalne zaštite zasnovane na podacima o socijalno-ekonomskom statusu pojedinca i porodice u kojoj živi“, smatramo da je neophodno dodatno unaprediti zakonski tekst kako bi ovaj cilj mogao biti u potpunosti ispunjen.

Pored toga, istim članom propisano je da se postizanjem ovog cilja obezbeđuje, između ostalog i proaktivnost u sprovođenju socijalne politike. Iako je ovo načelo izuzetno značajno za unapređenje sistema socijalne zaštite u Republici Srbiji, ono nažalost ostaje nedovoljno operacionalizovano u Nacrtu.

Pored toga, ističemo da Nacrtom zakona o socijalnoj karti nije dovoljno jasno propisano da li se prikupljaju i obrađuju podaci u formi socijalne karte o svim građanima Republike Srbije ili isključivo za lica koja su trenutni ili bivši korisnici sistema socijalne zaštite. Samim tim, ukoliko bi se podaci prikupljali samo o korisnicima socijalne zaštite nije jasna intencija zakonodavca da ovaj način prikupljanja i obrade podataka definiše kao uspostavljanje sistema socijalnih karata. Naprotiv, u ovom slučaju, radilo bi se o vođenju sveobuhvatne baze trenutnih ili bivših korisnika sistema socijalne zaštite.<sup>1</sup>

Imajući u vidu značaj uvođenja socijalnih karata za sistem socijalne zaštite, smatramo da je neophodno izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, kao i druge prateće propise u ovoj oblasti uskladiti sa odredbama budućeg Zakona o socijalnoj karti, odnosno *pristupiti izmenama Zakona o socijalnoj zaštiti istovremeno sa uvođenjem sistema socijalnih karata.*

## Uspostavljanje Baze podataka kao način za uvođenje sistema socijalnih karata u Republici Srbiji

Pre svega u delu koji se odnosi na analizu podataka koji se prikupljaju na način kako je to propisano Nacrtom, ističemo da bi bilo znantno efikasnije da se koriste postojeći kapaciteti koji su već razvijeni unutar sistema socijalne zaštite. Ovde pre svega **ukazujemo na kapacitete koji su razvijeni i plaćeni kreditom Svetske banke za sprovođenje DILS projekta i koji još uvek nisu iskorišćeni.** Naime, u izveštaju Svetske banke o završetku implementacije i rezultatima broj ICR2778 <sup>2</sup> navodi se da je centralizovani sistem za upravljanje informacijama u institucijama socijalne zaštite razvijen i opremljen infrastrukturom i softverima u svih 265 centara za socijalni rad, kao i da je 600 zaposlenih u centrima za socijalni rad obučeno za njegovu upotrebu. Pored toga, u ovom izveštaju navodi se da je sistem zbog izmena Zakona o socijalnoj zaštiti i potrebe da se prilagodi novim zakonskim odredbama ostao neoperativan. Predviđeno je da sistem omogućava obradu podataka i dosijee približno 700.000 korisnika sistema socijalne zaštite i povezivanje centara za socijalni rad sa nadležnim ministarstvom. Imajući u vidu podatke koje je moguće prikupljati i obađivati u okviru ovog sistema, postavlja se pitanje finansijske opravdanosti uspostavljanja novog sistema i donošenja i finansiranja Zakona o socijalnoj karti u situaciji kada je sistem koji je prethodno razvijen ostao neoperativan i van upotrebe.

Ključne odredbe Nacrta i sama njegova svrha ostali su nedovoljno jasno definisani u predloženom zakonskom tekstu. Naime, **nedovoljno je jasno definisano na koji način se uspostavljanjem Baze unapređuje rad organa koji su nadležni za pružanje usluga**

---

<sup>1</sup> Za više informacija o vođenju baze trenutnih ili bivših korisnika sistema socijalne zaštite, pogledati str. 2 ovog Komentara.

<sup>2</sup> World Bank, *Implementation Completion and Results Report (IBRD-75100) on a Loan in the Amount of Euro 32.0 Million (US\$ 46.4 Million Equivalent) to the Republic of Serbia for the Delivery of Improved Local Services (DILS) Project*, Report No: ICR2778, November 24, 2015, paragraf 53, online, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/650621468196152992/pdf/ICR2778-P096823-Box393260B-PUBLIC-disclosed-11-30-15.pdf>

**socijalne karte i kakav je dodatni doprinos ovog propisa onome što je već obaveza organa uprave prema Zakonu o elektronskoj upravi.** Naime, Zakonom o elektronskoj upravi<sup>3</sup> propisano je u čl. 10. da „[o]rgani uspostavljaju i vode registre i evidencije u elektronskom obliku u skladu sa zakonom“, kao i da organ prikuplja, *obrađuje* i čuva podatke u registrima i evidencijama u elektronskom obliku. Kako je Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti<sup>4</sup> propisano da se kao radnja obrade podataka ima smatrati i razmena podataka, nejasno je zbog čega se donosi poseban zakon čija je osnovna svrha preuzimanje podataka o korisnicima socijalne zaštite koji su od značaja za njihov socijalno-ekonomski status, iz postojećih evidencija koje Ministarstvo vodi u skladu sa zakonom, kako je to propisano čl. 6. stav 1 Nacrta.

Nadalje, stavom 2 istog člana Nacrta, propisano je da se podaci odnose i na sva lica koja su koristila prava iz socijalne zaštite, na lica koja su podnela zahteve i na lica za koja se vodi postupak za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite. Kako se kasnije kroz Nacrt sprovodi termin „potencijalni korisnik“, neophodno je takođe usaglasiti ovu odredbu sa ostalim odredbama Nacrta.

Nadalje, u čl. 19. reguliše se razmena podataka sa drugim subjektima, čime se dodatno pojačava ocena da se ovim Nacrtom reguliše materija koja je već normirana drugim propisima i da se njime ne uspostavlja sistem socijalnih karata već razmena podataka koji su ranije prikupljeni u sistemu koji vodi Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Podsećamo, ovim članom Nacrta propisano je da informacioni sistem Socijalna karta (dalje: ISSK), pored povezivanja sa internim sistemima ministarstva sada ima mogućnost da bude povezan i sa drugim državnim organima u cilju određivanja socijalno-ekonomskog statusa pojedinca i ujednačavanja podataka koji se koriste u postupcima koji se vode u socijalnoj zaštiti, što je već propisano Zakonom o elektronskoj upravi. Nacrtom je kao rok za povezivanje ovih sistema određen 31. avgust 2020. godine, dok je objedinjavanje postojećih pojedinačnih evidencija Ministarstva i uspostavljanje ISSK koji sadrži Bazu planirano da bude završeno do 31. avgusta 2019. godine.

**Pored toga, uvidom u Nacrt kojim se propisuje koji podaci će biti sadržani u Bazi, stiče se utisak da Nacrt zakona o socijalnoj karti suštinski neće uvesti sistem za uspostavljanje socijalnih karata na način na koji je to najavljeno u programu rada Vlade.**

Primera radi, pored opštih podataka o korisniku, odnosno potencijalnom korisniku, Nacrtom nije propisano da će se prikupljati ni podaci o tome da li je korisnik interno raseljeno lice, odnosno lice koje je zbog svog raseljenja u potrebi za dodatnom podrškom za prevazilaženje posledica prinudnog iseljenja, da li je „pravno nevidljivo lice“, lice u riziku od apatridije i slično.

U čl. 10 kojim su propisani posebni podaci o korisniku ili potencijalnom korisniku koji se prikupljaju, primetno je da se **u Bazi neće nalaziti podaci od značaja za utvrđivanje stepena ugroženosti korisnika odnosno potencijalnog korisnika**, koja je ključna za pružanje usluga socijalne zaštite koja je zasnovana na potrebama pojedinaca koji se nađu u stanju socijalne potrebe. Naime, pored podataka o promenama u zdravstvenom stanju, statusu deteta ukoliko se radi o detetu koje je sa smetnjama u razvoju ili invaliditetom, podataka o školovanju dece,

---

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS, br. 27/2018.

<sup>4</sup> Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

starateljstvu, hraniteljstvu ili „statusu samohrani roditelj ili jednoroditeljska porodica“, drugi podaci se ne prikupljaju i obrađuju u Bazi. Usled ovoga, analizom Nacrta može se zaključiti da se nakon stupanja na snagu Zakona o socijalnoj karti neće prikupljati ni svi podaci koje već sada na raspolaganju imaju centri za socijalni rad. Primera radi, u Bazi se neće prikupljati podaci o istoriji zlostavljanja, zanemarivanja i nasilja u porodici, podaci o posebnoj ugroženosti korisnika u pogledu ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje (podaci o tome da li korisnik stanuje u uslovnom ili neuslovnom smeštaju, da li stanuje u kolektivnom centru, neformalnom naselju ili drugom obliku stanovanja, da li je korisnik postojećih programa stambene podrške koja se obezbeđuje licima koja su socijalno i stambeno deprivirana i slično). Takođe, u Bazi se neće naći ni podaci o merama za socijalno uključivanje korisnika sistema socijalne zaštite. U tom smislu, **neophodno je proširiti krug posebnih podataka koji se prikupljaju o korisniku i potencijalnom korisniku, kako bi oni obuhvatili najmanje ono što je propisano Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad, sa čime centri za socijalni rad već raspolažu.**

Na kraju, značajno je napomenuti da u Nacrtu zakona o socijalnoj karti **nije predviđeno prikupljanje podataka o višestrukoj ugroženosti korisnika ili potencijalnog korisnika, niti je predviđeno da se u Bazi nalaze procene stručnih radnika centara za socijalni rad** koje su od ključnog značaja za planiranje i sprovođenje efikasnog sistema usluga socijalne zaštite.

## **Definisanje pojedinih pojmova u Nacrtu zakona o socijalnoj karti**

Ranije primetna tendencija da se posebnim zakonima interveniše na taj način da se menjaju odredbe sistemskih zakona koji su već regulisali ista pravna pitanja, nastavljena je i u slučaju Nacrta zakona o socijalnoj karti. Ovakvo normiranje je prema praksi Ustavnog suda u suprotnosti sa načelom jedinstva pravnog poretka iz čl. 194. Ustava Republike Srbije. Tako je, primera radi, Nacrtom zakona o socijalnoj karti propisano da se porodicom u smislu ovog zakona smatra „krug lica vezanih brakom ili vanbračnom zajednicom i srodstvom, između kojih postoje prava i dužnosti utvrđene zakonima iz oblasti socijalne, porodične, dečije i boračko invalidske zaštite“. Nasuprot tome, Porodičnim zakonom su na drugačiji način definisani odnosi u porodici pa je preporuka da se u Nacrtu zakona preuzme definicija ili elementi definicije porodice iz Porodičnog zakona.

Nadalje je važno istaći da se prema čl. 2. stav 1 tačka 8 povezanim licem, čiji imovinski status može uticati na prava koja ostvaruje korisnik sistema socijalne zaštite, smatraju lica koja sa korisnikom vezuje bliže ili dalje srodstvo, odnosno imovinski odnos. Na taj način, **povezanim licem se može smatrati i lice koje je korisniku prava pozajmilo novac ili koje ima neki drugi imovinski interes ili obavezu prema korisniku, što u praksi može dovesti do umanjivanja socijalnih davanja ili u nekim slučajevima i ukidanja prava na socijalnu pomoć na osnovu potencijalnog imovinskog interesa koji korisnik ili potencijalni korisnik ima prema trećem licu.** Pored toga, termin „bliže ili dalje srodstvo“ nije pravni standard i potrebno ga je definisati na način kako je to uobičajeno u domaćem pravnom poretku – srodnici po krvi bez obzira na stepen srodstva i pobočni srodnici do četvrtog stepena srodstva. U istom članu kojim

su definisani osnovni pojmovi neophodno je promeniti definiciju potencijalnog korisnika prava pošto sadrži termine koji nisu pravno definisani, kao što je „stanovnik Republike Srbije“.

Vezano za ovo pitanje, smatramo da je u čl. 12. stav 4 Nacrta **potrebno precizirati i ograničiti krug lica koja ulaze u definiciju „povezanih lica“**. Ovo pre svega zbog toga što je zakonom u čl. 2. stav 1 tačka 8 propisano da se povezanim licem imaju smatrati lica koja sa korisnikom ili potencijalnim korisnikom vezuje bliže ili dalje srodstvo, odnosno imovinski odnos, a koji je od uticaja na ostvarivanje prava. Nasuprot tome u čl. 12. stav 4 propisano je da se povezanim licem ima smatrati:

- 1) Supružnik, bivši supružnik, vanbračni partner, kao i bivši vanbračni partner;
- 2) Deca i srodnici u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva;
- 3) Srodnici u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva, staratelji i hranitelji, pod uslovom da žive u zajedničkom domaćinstvu;
- 4) Pastorčad, očuh i maćeha

Ovako definisan krug povezanih lica podrazumeva da, primera radi, ostvarivanje prava na usluge socijalne zaštite žene koja je žrtva partnerskog nasilja od strane bivšeg bračnog ili vanbračnog partnera zavisi od njenog „imovinskog odnosa“ sa ovim licima, bez obzira na to da li se ona i dalje nalazi u stanju povećanog rizika od nasilja, da li joj se isplaćuje alimentacija i slično.

U članu 19. stav 1 tačka 3 propisano je da se od Ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove preuzimaju između ostalog i podaci o „imigrantima, izbeglicama, raseljenim licima i strancima“. U tom smislu, skrećemo pažnju da pojam „imigrant“ nije pravni standard u pravnom sistemu Republike Srbije te je potrebno precizirati na šta se konkretno misli pod ovim pojmom. Isto tako, neophodno je dopuniti listu organa javne vlasti sa kojima se razmenjuju podaci, s obzirom na to da se podaci o izbeglicama i raseljenim licima nalaze u evidencijama Komesarijata za izbeglice i migracije.

## **Zaštita podataka o ličnosti u Nacrtu zakona o socijalnoj karti**

Iako je pozitivno što se zakonom jasno definiše svrha radi koje se obrađuju podaci o ličnosti, posebno imajući u vidu količinu podataka koji se obrađuju, ostaje nejasno na koji način se obradom ovih podataka određuje „socijalno-ekonomski status i šire zajednice“, odnosno opštine, grada i regiona, kako je to propisano Nacrtom zakona.

U ovom delu posebno ističemo da **u avgustu 2019. godine počinje primena novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji u čl. 54. propisuje obavezu rukovaoca da** u slučaju „kada je verovatno da će neka vrsta obrade, posebno upotrebom novih tehnologija i uzimajući u obzir prirodu, obim, okolnosti i svrhu obrade, prouzrokovati visok rizik za prava i slobode fizičkih lica“, pre započinjanja obrade podataka o ličnosti, **izvrši procenu uticaja predviđenih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti**. *Odlukom o listi vrsta radnji obrade podataka o ličnosti za koje se mora izvršiti procena uticaja na zaštitu podataka o ličnosti i tražiti mišljenje Poverenika*

za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>5</sup> propisuje se izričito da se gore navedena procena mora vršiti u slučaju:

- sistematske i sveobuhvatne procene stanja i osobina fizičkog lica koja se vrši pomoću automatizovane obrade podataka o ličnosti, uključujući i profilisanje, na osnovu koje se donose odluke od značaja za pravni položaj pojedinca ili na sličan način značajno utiču na njega;
- obrade posebnih vrsta podataka o ličnosti, odnosno podataka kojima se otkriva rasno ili etničko poreklo, političko mišljenje, versko ili filozofsko uverenje ili članstvo u sindikatu, kao i obrade genetskih podataka, biometrijskih podataka u cilju jedinstvene identifikacije lica, **podataka o zdravstvenom stanju** ili podataka o seksualnom životu ili seksualnoj orijentaciji fizičkog lica ili podataka o ličnosti u vezi sa krivičnim presudama i kažnjivim delima i merama bezbednosti, u velikom obimu;
- upotrebe novih tehnologija ili tehnoloških rešenja za obradu podataka o ličnosti ili sa mogućnošću obrade podataka o ličnosti koji služe za **analizu ili predviđanje ekonomske situacije**, zdravlja, sklonosti ili interesovanja, pouzdanosti ili ponašanja, lokacije ili kretanja fizičkih lica;
- obrade podataka o ličnosti ukrštanjem, povezivanjem ili proverom podudarnosti iz više izvora;
- obrade posebnih vrsta podataka o ličnosti u svrhu profilisanja ili automatizovanog odlučivanja

Imajući u vidu da ovakav Nacrt zakona o socijalnoj karti ispunjava čak pet uslova, a samo je jedan dovoljan, **neophodno je da Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izvrši procenu uticaja obrade podataka na zaštitu podataka o ličnosti korisnika i potencijalnih korisnika u sistemu socijalne zaštite**. U slučaju da ne bude izvršena procena uticaja svaka obrada podataka koja bi se vršila u skladu sa nacrtom Zakona o socijalnoj karti nakon 21. avgusta 2019. bi bila u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti a nadležno Ministarstvo bi bilo **odgovorno za prekršaj i kaznu do 2.000.000,00 dinara**.

U pogledu korišćenja podataka koje je propisano članom 14. Nacrta, smatramo da je neophodno precizirati koji organi javne vlasti koriste podatke u izvornom obliku, a koji organi imaju pristup ovim podacima u svrhe statističke obrade ili analize primene i efikasnosti sistema socijalne zaštite. Tako se, primera radi, propisuje da nadležni republički organ za sprovođenje aktivnosti unapređenja socijalne zaštite i drugi organi državne uprave i institucije imaju mogućnost korišćenja podataka koji su sadržani u Bazi na isti način na koji to imaju i centri za socijalni rad, jedinice lokalne samouprave koje obavljaju poverene poslove i ostali organi javne vlasti pred kojima se ostvaruju prava iz socijalne zaštite. Uzimajući u obzir delokrug rada i nadležnosti Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, nejasno je zbog čega bi ovo telo imalo mogućnost pristupa ličnim podacima korisnika sistema socijalne zaštite ili potencijalnim korisnicima ovog sistema. Ovakav pristup bi oslobodio odgovornosti sve organe kojima su

---

<sup>5</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, online, dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/podzakonski-akti/zastitapodataka/Odlukaprocenauticaja.pdf>

neophodni samo statistički podaci jer korišćenje anonimizovanih podataka nije regulisano Zakonom o zaštiti podataka i ličnosti.

Članom 16. Nacrta propisano je da će ministarstvo podatke iz Baze koristiti za praćenje i proučavanje stanja i potreba korisnika i rada pružalaca usluga, planiranje i razvoj socijalne zaštite, analizu uticaja donetih mera i druge aktivnosti, ali se **ni na koji način ne propisuje kako će ovo biti sprovedeno**, odnosno ne definišu se uslovi pod kojima ministarstvo koristi podatke iz Baze za postizanje ciljeva definisanih u ovom članu. Smatramo da bi u ovom članu trebalo definisati da će se u ovu svrhu koristiti samo statistički odnosno anonimizovani podaci čime će se iz gore navedenih razloga smanjiti i odgovornost Ministarstva.

U delu koji se odnosi na mere zaštite pristupa ISSK, u članu 21. neophodno je propisati sve mere zaštite pristupa, a ne samo autentifikaciju, kako je učinjeno u Nacrtu. Naime, iako se gorenavedenim članom propisuje da su autentifikacija, autorizacija, zaštita poverljivosti i neporicanje odgovornosti mere zaštite pristupa, Nacrtom nije propisano šta se podrazumeva pod ovim pojmovima.